Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/1636

21. 06. 95

Sachgebiet 204

Beschlußempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz
– Drucksachen 12/4805, 13/725 Nr. 13 –

14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz
gemäß § 26 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes
– Berichtszeitraum Anfang 1991 bis Anfang 1993 –

A. Problem

Der 14. Tätigkeitsbericht gibt einen Überblick über die wesentliche Entwicklung der Risiken für das Persönlichkeitsrecht und die Privatsphäre der Bürger sowie die Anstrengungen zu ihrem Schutz im Berichtszeitraum. Er stellt die Aktivitäten des Bundesbeauftragten für den Datenschutz bei den Beratungen des Gesetzgebers und Maßnahmen der Bundesverwaltung dar. Des weiteren zeigt er die Sorgen auf, die die Bürger an den Bundesbeauftragten herangetragen haben. Der Tätigkeitsbericht enthält darüber hinaus im einzelnen Berichte über die bedeutsamsten Feststellungen bei der Kontrolle von öffentlichen Stellen des Bundes.

B. Lösung

Der Innenausschuß hat beschlossen, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, der anliegenden Beschlußempfehlung zu einzelnen Problembereichen zuzustimmen.

Einstimmigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Die Bundesregierung wird aufgefordert, vor der Einrichtung von Datenabgleichsverfahren jeweils zu prüfen, ob sie im Interesse des Gemeinwohls zur Erreichung eines konkreten Zieles erforderlich und verhältnismäßig sind. Die Bürger sollten auf Datenabgleiche zur Verhinderung von Leistungsmißbrauch durch Hinweise in Vordrucken und Merkblättern sowie durch Öffentlichkeitsarbeit aufmerksam gemacht werden.

2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz baldmöglichst in Kraft zu setzen.

   Die Notwendigkeit wurde im Innenausschuß bereits in der 12. Legislaturperiode hinreichend erörtert.

3. Die Bundesregierung wird aufgefordert, Rechtsverordnungen zu § 29 Abs. 9 des Soldatengesetzes und § 36 Abs. 8 des Zivildienstgesetzes baldmöglichst in Kraft zu setzen.

   Die Arbeiten zu den Rechtsverordnungen, für deren Erlaß eine Ermächtigung der zuständigen Ressorts seit dem 1. Januar 1993 vorliegt, kommen nur sehr langsam voran. Im Hinblick darauf, daß es sich hier um weit mehr als 10 Millionen Betroffene handelt – auch die ehemaligen Soldaten und Zivildienstleistenden gehören zu diesem Personenkreis –, muß es ein besonderes und nachhaltiges Anliegen sein, daß klare Regelungen für die Personalakten der Soldaten und Zivildienstleistenden in Rechtsverordnungen geschaffen werden, wie der Gesetzgeber dies in § 29 Abs. 9 des Soldatengesetzes und in § 36 Abs. 8 des Zivildienstgesetzes vorgesehen hat.

4. Die Bundesregierung wird aufgefordert, baldmöglichst den Gesetzentwurf eines Strafverfahrensänderungsgesetzes zur Beseitigung datenschutzrechtlicher Regelungsdefizite vorzulegen. Auch dieser Sachverhalt ist bereits in der 12. Legislaturperiode im Innenausschuß hinreichend beraten worden.

5. Die Bundesregierung wird aufgefordert, bereichsspezifische Regelungen zum Arbeitnehmerdatenschutz baldmöglichst vorzulegen.

   Die Forderung stammt aus dem Jahre 1984. Auch in der 12. Legislaturperiode kam es nicht zur Vorlage des von der damaligen Bundesregierung versprochenen Gesetzentwurfs. Sie wird erneut aufgefordert, definitiv zu erklären, in welchem Stand sich die Arbeiten an dem Gesetzentwurf befinden.

6. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf mit bereichsspezifischen Datenschutzregelungen für die Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Abwicklung des Flugverkehrs baldmöglichst vorzulegen.

7. Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Möglichkeit der Erhebung von Daten für die amtliche Statistik mit Hilfe von tragbaren Personalcomputern (Laptop) gesetzlich zu regeln. Sie wird außerdem gebeten, Sorge dafür zu tragen, daß eine telefonische Befragung durch die Ämter nur durchgeführt wird, wenn die zu befragenden Bürger darauf hingewiesen wurden, daß die Teilnahme an einer telefonischen Befragung freiwillig ist.

Bonn, den 6. Juni 1995

Der Innenausschuß

Dr. Willfried Penner
Vorsitzender

Wolfgang Bosbach
Berichterstatter

Dr. Burkhard Hirsch
Berichterstatter

Dorle Marx
Berichterstatterin

Manfred Such
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Dr. Burkhard Hirsch, Dorle Marx, Manfred Such, Ulla Jelpke

I. Allgemeines

Der 14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz wurde in der 202. Sitzung des Deutschen Bundestages am 13. Januar 1994 dem Innenausschuß federführend sowie dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung; dem Rechtsausschuß; Finanzausschuß; Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung; Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Ausschuß für Gesundheit; Ausschuß für Post und Telekommunikation sowie dem Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung zur Mitberatung überwiesen. In der 13. Legislaturperiode wurde auf Drucksache 13/725 vom 8. März 1995 (lfd. Nr. 13) der 14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz erneut an die vorgenannten Ausschüsse zur Beratung überwiesen.

II. Empfehlungen der mitberatenden Ausschüsse

1. Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner 67. Sitzung am 19. Mai 1994 die Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz behandelt und empfohlen, diese Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen. Er wies allerdings darauf hin, daß das Bundesdatenschutzgesetz den Datenschutz des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung seiner parlamentarischen Aufgaben nicht regelt, und daß deshalb vom 1. Ausschuß eine Ergänzung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages um eine Datenschutzordnung vorbereitet worden ist, in die entgegen der Anregung des Bundesdatenschutzbeauftragten eine Regelung entsprechend § 7 des Bundesdatenschutzgesetzes aus grundsätzlichen Erwägungen nicht aufgenommen werden soll.

   Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner Sitzung am 18. Mai 1995 erneut sein Votum bekräftigt.

2. Der Rechtsausschuß hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner Sitzung am 16. Juni 1994 nach kurzer Diskussion einstimmig beschlossen zu empfehlen, den Tätigkeitsbericht zur Kenntnis zu nehmen.

   Er hat dieses Votum in seiner Sitzung am 31. Mai 1995 bestätigt.

3. Der Finanzausschuß hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner Sitzung am 9. März 1994 bei Abwesenheit der Gruppen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der PDS/Linke Liste einvernehmlich empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen.

   Er hat dieses Votum in seiner Sitzung am 10. Mai 1995 bestätigt.

4. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner Sitzung am 9. März 1994 bei Abwesenheit der Gruppen empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen. Er hat dieses Votum für die 13. Wahlperiode erneut bestätigt.

5. Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner Sitzung am 2. März 1994 bei Abwesenheit der Gruppen der PDS/Linke Liste und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen.

   Im Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hatte die Fraktion der SPD neben einer Kenntnisnahme der Unterrichtung auch beantragt, daß der Ausschuß es als erforderlich ansieht, daß in einem Zweiten Gesetz zur Änderung des Jugendhilfegesetzes alsbald eine umfassende Regelung über die Erhebung personenbezogener Daten der Jugendlichen durch die Jugendgerichtshilfe zu schaffen ist. Diesen Antrag der Fraktion der SPD hatte der Ausschuß mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Gruppen abgelehnt.

   Der Ausschuß hat dieses Votum für die 13. Wahlperiode bestätigt.

6. Der Ausschuß für Gesundheit hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner 101. Sitzung am 27. April 1994 bei Abwesenheit des Mitglieds der Gruppe der PDS/Linke Liste und des Mitglieds der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einstimmig empfohlen, die Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen.

   Der Ausschuß hat dieses Votum in seiner Sitzung am 21. Juni 1995 bestätigt.

7. Der Ausschuß für Post und Telekommunikation hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner 62. Sitzung am 27. April 1994 den 14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz beraten und einstimmig empfohlen, diese Unterrichtung zur Kenntnis zu nehmen. Dieses Votum ist in seiner 6. Sitzung am 27. April 1995 bestätigt worden.

8. Der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung hatte in der 12. Legislaturperiode in seiner Sitzung am 19. Januar 1994 einvernehmlich empfohlen, die Unterrichtung durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz zur Kenntnis zu nehmen. Er hat dieses Votum in seiner 13. Sitzung am 31. Mai 1995 einvernehmlich bestätigt.

III. Zur Beschlußempfehlung

Der Innenausschuß hat in seiner 10. Sitzung am 10. Mai 1995 den 14. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz auf Drucksache 12/4805 abschließend beraten und hierzu einstimmig, bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Vertreterin der Gruppe der PDS, die aus der Beschlußempfehlung ersichtlichen Beschlüsse gefaßt.

Die Beschlußempfehlung des Innenausschusses bezieht sich auf die nachfolgenden Bereiche, deren Beratung seitens des Bundesbauftragten für den Datenschutz als besonders wesentlich angesehen worden war.

Zu Nummer 1 (Weitreichende Kontrollmaßnahmen bei Leistungsbeziehern)

Im Berichtszeitraum ist die Tendenz zur Kontrolle und Überwachung von Leistungsbeziehern mit Hilfe pauschaler automatisierter Datenabgleichsverfahren deutlich gewachsen. Selbst wenn die einzelnen Abgleiche und Kontrollvorgänge für sich eine gewisse Berechtigung, z. B. zur Bekämpfung von Leistungsmißbrauch, haben, hat der Innenausschuß die Gefahr gesehen, daß ein umfassendes Netz von Überwachungs- und Überprüfungsmöglichkeiten geschaffen und vergrößert wird.

Er hat es daher für unerläßlich angesehen, vor der Einrichtung von Datenabgleichsverfahren jeweils unter rechtsstaatlichen Erfordernissen, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob sie im Interesse des Gemeinwohls zur Erreichung eines konkreten Ziels erforderlich und verhältnismäßig sind. Sofern ein Datenabgleichsverfahren im Einzelfall unerläßlich ist, sollten die Betroffenen hiervon unterrichtet werden.

Zu Nummer 2 (Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz)

Obgleich das Ausländergesetz seit über vier Jahren in Kraft ist, fehlen nach wie vor die notwendigen Verwaltungsvorschriften hierzu. Gerade bei datenschutzrechtlichen Bestimmungen des § 75 AuslG erachtete der Innenausschuß Präzisierungen als dringend geboten.

Auch derzeit ist noch kein Zeitpunkt absehbar, wann mit dem Inkrafttreten der bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zu § 104 AuslG zu rechnen ist.

Zu Nummer 3 (Personalakten Soldaten/Zivildienstleistende)

Die Arbeiten zu den Rechtsverordnungen, für deren Erlaß eine Ermächtigung der zuständigen Ressorts seit dem 1. Januar 1993 vorliegt, kommen nun sehr langsam voran. Im Hinblick darauf, daß es sich hier um weit mehr als 10 Millionen Betroffene handelt – auch die ehemaligen Soldaten und Zivildienstleistenden gehören zu diesem Personenkreis –, ist es ein besonderes und nachhaltiges Anliegen des Innenausschusses, daß klare Regelungen für die Personalakten der Soldaten und Zivildienstleistenden in Rechtsverordnungen geschaffen werden, wie der Gesetzgeber dies in § 29 Abs. 9 des Soldatengesetzes und in § 36 Abs. 8 des Zivildienstgesetzes vorgesehen hat.

Zu Nummer 4 (Strafverfahrensänderungsgesetz)

Angesichts zunehmender Herausforderungen durch neue Kriminalitätsformen sind in den letzten Jahren vordringlich neue Eingriffsbefugnisse für Staatsanwaltschaften und Polizei geschaffen worden; den Anforderungen des Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts entsprechend sind deshalb die Rechte Betroffener auf sorgfältigen Umgang mit ihren personenbezogenen Daten durch präzise Rechtsnormen zu verstärken.

Zu Nummer 5 (Schutz von Arbeitnehmerdaten)

Eine bereits seit 1984 erhobene Forderung ist es, den Schutz von Arbeitnehmerdaten gesetzlich zu regeln. Die Art und Weise, wie ein Arbeitgeber mit den personenbezogenen Daten von Arbeitnehmern umgehen darf, muß der Tatsache Rechnung tragen, daß der Arbeitnehmer seinem Arbeitgeber in aller Regel als der sozial Schwächere gegenübersteht. Entgegen einer Zusage der Bundesregierung ist bislang kein Referentenentwurf hierzu vorgelegt worden. In diesem Zusammenhang ist auf den dieses Anliegen befürwortenden Beschluß des Deutschen Bundestages vom 5. Februar 1993 hinzuweisen, wo es wörtlich heißt: „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, bereichsspezifische Regelungen zum Arbeitnehmerschutz, ... so rechtzeitig vorzulegen, daß sie in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden können."

Zu Nummer 6 (Defizite im Luftverkehrsrecht)

Befriedigend gelöst sind nur die Fragen bei der Überprüfung des Luftfahrtpersonals. Bezüglich insbesondere der Daten über Luftfahrer, die Veröffentlichung von Daten der Eigentümer von Luftfahrzeugen sowie die Erhebung, Speicherung und Weitergabe sensibler Daten, die im Zusammenhang mit der Untersuchung von Flugunfällen oder Störungen beim Betrieb von Luftfahrzeugen durch die Flugunfalluntersuchungsstelle beim Luftfahrt-Bundesamt festgestellt werden, bedarf es noch ausreichender gesetzlicher Regelung. Die Privatisierung der Flugsicherung ist in diesem Zusammenhang nicht berührt. Die Bundesregierung hat dies als Defizit eingeräumt, allerdings auf andere Prioritäten hingewiesen.

Zu Nummer 7 (Einsatz von sog. Laptops bei statistischen Erhebungen sowie telefonischen Befragungen)

In den letzten Jahren haben das Statistische Bundesamt und die statistischen Landesämter erfolgreich die Nutzung von tragbaren Personalcomputern, sog. Laptops, bei der Erhebung von Daten für die amtliche Statistik, insbesondere beim Microzensus getestet. Gegen den Einsatz von Laptops bei statistischen Erhebungen bestehen grundsätzlich keine

Bedenken, wenn die erforderlichen Maßnahmen zur Datensicherheit ergriffen werden. Das Bundesstatistikgesetz (BStatG) sieht allerdings als Instrumentarium zur Erhebung von amtlichen Statistiken lediglich das eigenhändige Ausfüllen von Erhebungsvordrucken (§ 11 BStatG) oder die mündliche Beantwortung von Fragen eines Erhebungsbeauftragten (§ 14 BStatG) vor. In beiden Fällen galt bisher, daß das Erhebungsergebnis für den Auskunftspflichtigen sichtbar und zusammenhängend vorliegt und deshalb der Befragte die Auskunft verantworten kann.

Die Bundesregierung hält unter Hinweis auf die amtliche Begründung zu § 11 BStatG (Drucksache 10/5345 S. 17), wonach Antworten auch an die statistischen Ämter auf Magnetbändern geliefert werden können, eine vom BfD geforderte Ergänzung des Bundesstatistikgesetzes für nicht erforderlich. Die Begründung zu § 11 BStatG bezieht sich allerdings auf Wirtschaftsstatistiken, bei denen größere Unternehmen aufgrund einer besonderen Vereinbarung (vgl. amtliche Begründung erster Satz zu § 11 BStatG, Drucksache 10/5345 S. 17) große Mengen Daten auf Magnetbändern oder über Bildschirmtext an das zuständige statistische Landesamt übermitteln. Mit der Situation etwa bei der Befragung eines Bürgers im Rahmen des Microzensus ist dies nicht vergleichbar. Hinzu kommt, daß die Kontrolle des Bürgers darüber, welche seiner Antworten wie aufgenommen wurden, bei der Befragung mit Hilfe eines Laptops schwerer zu gestalten ist, als beim Ausfüllen des Erhebungsbogens durch einen Interviewer oder gar durch den Bürger selbst.

Hiervon zu unterscheiden ist die Durchführung von Telefoninterviews durch die statistischen Ämter. Aus der telefonischen Werbung ist bekannt, daß bei telefonischen Interviews die Befragten oft Angaben machen, die sie bei ruhigem Überlegen nicht gemacht hätten. Außerdem läßt sich für den Bürger bei einer telefonischen Befragung für den betroffenen Bürger nicht sicher feststellen, ob nicht Unbefugte (z. B. mögliche Einbrecher) ihn aushorchen oder nur vorgeben, Mitarbeiter des statistischen Landesamtes zu sein. Aus diesem Grund bestehen gegen diese Art von Befragung erhebliche Bedenken. Sie werden nur dann entkräftet, wenn der Betroffene im Vorfeld der Befragung aufgeklärt wurde, daß er sich auf telefonische Befragung nicht einlassen muß.

Bonn, den 2. Juni 1995

Wolfgang Bosbach	**Dr. Burkhard Hirsch**	**Dorle Marx**	**Manfred Such**	**Ulla Jelpke**
Berichterstatter	Berichterstatter	Berichterstatterin	Berichterstatter	Berichterstatterin

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333